



Revista Universo Contábil, ISSN 1809-3337
FURB, v. 7, n.1, p. 144-158, jan./mar., 2011

doi:10.4270/ruc.2011109

Disponível em www.furb.br/universocontabil



EL PROCESO PRESUPUESTARIO EN MÉXICO¹

O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO MÉXICO

THE BUDGET PROCESS IN MEXICO

Manuel Díaz Flores

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la
Universidad Nacional Autónoma de México

Profesor del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma de Aguascalientes

Dirección: Av. Universidad 940, Edificio 32, Ciudad Universitaria

CEP: 20131 – Aguascalientes – México

E-mail: mdiaz@correo.uaa.mx

Teléfono: 0052 (449) 9108460

Roberto González Acolt

Doctor en Ciencias Políticas por la
Universidad Autónoma de Zacatecas

Profesor del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma de Aguascalientes

Dirección: Av. Universidad 940, Edificio 32, Ciudad Universitaria

CEP: 20131 – Aguascalientes – México

E-mail: rgonza@correo.uaa.mx

Teléfono: 0052 (449) 9108460

Miguel Ángel Oropeza Tagle

Doctor en Metodologías y Líneas de Investigación en Contabilidad y
Auditoría por la Universidad de Cantabria

Profesor del Departamento de Contaduría de la Universidad Autónoma de Aguascalientes

Dirección: Av. Universidad 940, Edificio 32, Ciudad Universitaria

CEP: 20131 – Aguascalientes – México

E-mail: maoropez@correo.uaa.mx

Teléfono: 0052 (449) 9107400

RESUMEN

En este trabajo se presentan algunos de los resultados más relevantes de las reformas presupuestarias implementadas recientemente en México, orientadas a medir el impacto del

¹ Artigo recebido em 23.09.2010. Revisado por pares em 21.10.2010. Reformulado em 19.11.2010. Recomendado para publicação em 24.11.2010 por Ilse Maria Beuren (Editora). Publicado em 31.03.2011. Organização responsável pelo periódico: FURB.

gasto público. Estos cambios en el diseño presupuestal son comparados con el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria con la finalidad de comprobar sus contribuciones a la transparencia y evaluación de los recursos. Los esfuerzos institucionales se han enfocado a medir el desempeño y los resultados del gobierno federal en este país. Sin embargo, medir la calidad o impacto del gasto es un proceso más complejo que la cuantificación de los inputs y outputs con un sistema de indicadores. Por su parte, la transparencia presupuestaria en México es muy reciente y la metodología utilizada para generar la información no está privilegiando el análisis y la evaluación de los resultados del gasto del gobierno. De ahí la necesidad de incorporar el control de la sociedad a las auditorías financiera y económica que miden la eficiencia y eficacia del gasto, con la finalidad de dar cuenta de la calidad y el impacto de los recursos públicos. El marco conceptual que guía esta investigación es la nueva gerencia pública que sintetiza algunas de las más recientes y significativas transformaciones de la administración pública en materia presupuestal.

Palabras claves: Modernización presupuestal. Transparencia presupuestaria. Sistema de indicadores.

RESUMO

Este artigo apresenta alguns dos resultados mais relevantes das recentes reformas implementadas nas disposições orçamentárias do México, destinadas a medir o impacto dos gastos públicos. Essas mudanças no desenho orçamentário são comparadas com o Índice Latino-Americano de Transparência Orçamentária, a fim de verificar a sua contribuição para a transparência e avaliação dos recursos. Os esforços institucionais têm-se focado em medir o desempenho e os resultados do Governo Federal no país. No entanto, medir a qualidade ou o impacto dos gastos é um processo mais complexo que quantificar as entradas e saídas com um conjunto de indicadores. Por seu turno, a transparência orçamentária no México é muito recente e a metodologia utilizada para gerar as informações não está privilegiando a análise e a avaliação dos resultados dos gastos do governo. Daí a necessidade de incorporar o controle da sociedade para auditorias financeiras e econômicas que medem a eficiência e a eficácia dos gastos, a fim de dar conta da qualidade e do impacto dos recursos públicos. O arcabouço teórico orientador desta pesquisa é a nova gestão pública, que resume algumas das mais recentes e significativas transformações na administração pública em matéria orçamentária.

Palavras-chave: Modernização orçamentária. Transparência orçamentária. Sistema de indicadores.

ABSTRACT

This paper presents some of the most relevant results of the recent budget reforms implemented in México, aimed at measuring the impact of public expenditure. Those budget changes are compared with the Latin American Index of Budget Transparency, in order to prove its contributions to the transparency and evaluation of resources. The institutional efforts have been focused on measuring the performance and results of Federal Government in the country. However, measuring the quality or impact of expenditures is a process more complex than quantifying incomes and outcomes with a set of indicators. Thus, budget transparency in Mexico is very recent and the methodology used to generate the information is not favoring the analysis and evaluation of the government expenditure results. Hence the need for incorporating the society control to financial and economic audits that measure the efficiency and effectiveness of the expenditures, in order to justify the quality and impact of

public resources. The methodological framework that guides this research is the New Public Management that summarizes some of the most recent and significant changes in public administration at the budgetary area.

Keywords: *Budget modernization. Budget transparency. Indicators system.*

1 INTRODUCCIÓN

El presupuesto público, es un documento financiero que refleja el plan de acción de un gobierno en una periodicidad anual. Sin embargo su importancia supera los aspectos meramente técnicos contables y de equilibrio financiero ya que se convierte en un instrumento clave de política económica que los gobiernos tienen para implementar medidas de estabilización, distribución y coordinación de la economía en su conjunto. Este documento contiene las prioridades y recursos que los gobiernos destinan para hacer frente a las demandas de la población en materia de generación de empleos, distribución del ingreso y servicios de seguridad social, entre otros.

Desde una perspectiva económica, el presupuesto público se puede estudiar en su relación con el desempeño macroeconómico de un país ya que la buena marcha de un sistema está vinculada de manera muy estrecha con el desempeño de la economía, lo que se refleja en los déficits presupuestales. Es por la importancia de esta interrelación entre el desempeño económico y la presupuestación que los diversos países han emprendido reformas presupuestales que les permitan mantener un equilibrio en sus finanzas públicas y abordar de manera más sostenible las cada vez crecientes demandas de la sociedad (CHAN, 2002).

Así por ejemplo, la experiencia de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es muy ilustrativa ya que bajaron su déficit presupuestal promedio de alrededor del 5% del Producto Interno Bruto en 1990 a solamente 1% en 2001 mediante una reducción gradual y sostenida que inició en el año 1993 y que en buena medida se reconoce que se debió a la implementación de un paquete de reformas presupuestales entre las que destacan el presupuesto por resultados, la transparencia presupuestal, prácticas modernas de administración financiera, flexibilización del control central de los inputs y en general supuestos económicos más prudentes (BLONDAL, 2003).

En América Latina también se ha revertido la tendencia de los presupuestos ampliamente deficitarios hacia otros más equilibrados con la incorporación de tres principios: la disciplina fiscal, la transparencia fiscal y la eficiencia y eficacia del gasto público. Sin embargo, los estudios de caso muestran una gran diversidad en sus normas e instituciones involucradas en el proceso presupuestario por lo que no se puede hablar de un modelo único de buenas prácticas que se deban imitar (MARTNER, 2008).

Estos estudios señalan que este tópico tiene rezagos importantes en materia de modernización presupuestal y sobre todo de transparencia en la rendición de cuentas por lo que se inhibe la participación ciudadana con un rol más activo en las diferentes etapas del proceso presupuestal. El propósito del presente trabajo es hacer una revisión de las principales reformas presupuestales en relación al desempeño del gasto público en México contrastando sus resultados con algunas de las evaluaciones que se han realizado sobre la transparencia presupuestal para conocer la eficiencia y eficacia con la que se han asignado los recursos públicos.

La hipótesis de fondo que guía este ensayo es que en gran medida los indicadores de eficiencia y efectividad incorporados en los presupuestos dan cuenta solamente de los Inputs (insumos) y no de los Outcomes o resultados, por lo cual hace falta avanzar más en la medición y evaluación de los impactos que el gasto público tiene en el combate a la pobreza,

en la generación de empleos, en la educación, en la salud señalados en los presupuestos como prioridades nacionales. Algunas de las reflexiones sobre el tema aquí abordado, podrán contribuir a que la ciudadanía tenga más elementos y métodos de evaluación a fin de poder verificar en qué se estás gastando sus impuestos.

En el primer apartado se hace una revisión muy general de los principales postulados de la nueva gerencia pública con la finalidad de ofrecer una contextualización al presente trabajo, más que una rigurosa guía metodológica. En el segundo se presenta la tendencia general del gasto público en México. Destacan el incremento que ha tenido el gasto del gobierno destinado a cubrir el gasto corriente en contraste con la proporción dedicada a la inversión. En el tercero se presenta un recuento histórico de las principales reformas presupuestales ocurridas en México. En el cuarto se describen las diferentes etapas que sigue el proceso presupuestal en este país desde su planeación hasta su evaluación, así como la participación del poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial en cada parte del ciclo presupuestal del gobierno federal, la incorporación de la nueva estructura programática, además del nuevo calendario que rige este proceso. En quinto lugar, se comentan los resultados del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestal de los últimos tres años disponibles, con la finalidad de comprobar si todas estas reformas implementadas se han traducido en una mayor transparencia presupuestal y participación ciudadana.

2 LA NUEVA GERENCIA PUBLICA (NGP)

La reforma gerencial del estado tiene lugar después de los ajustes fiscales y la apertura comercial de la década de los 80s implementados para corregir la crisis fiscal de los 70s. la cual llevó a los estados a una situación de insuficiencia de recursos. En la década de los 90s. se intensifica una ola modernizadora de la administración pública que pone el énfasis en la necesidad de una Reforma Gerencial del Estado para aumentar su profesionalización, eficiencia, efectividad y transparencia en la gestión de los recursos públicos.

Sus rasgos característicos tienen qué ver con la responsabilidad democrática de los administradores públicos, la profesionalización de la burocracia, la descentralización de la ejecución de los servicios públicos, el control de los resultados más que al control de las normas y procedimientos realizado a través de indicadores de desempeño y el control social a través del cual el ciudadano evaluará los servicios públicos o participará en su gestión (CLAD, 1998).

En esta nueva visión es fundamental el enfoque en el cliente y la rendición de cuentas *accountability* y se refiere a la creación de mecanismos instituciones que permitan el control y la supervisión social como práctica institucionalizadas. Lo que implica buscar tecnologías administrativas en las que participen los grupos ciudadanos afectados y cuenten con autoridad y capacidad suficiente para realizar tareas tradicionalmente asignadas solo al estado como el control y la evaluación de la gestión pública que por lo general rinde cuentas solo hacia el interior del aparato administrativo y no a la ciudadanía (BARZELAY, 1998).

Desde la experiencia de los países de la OECD el nuevo escenario de una economía mundial abierta y competitiva sumado a los desequilibrios presupuestarios y a una creciente demanda de servicios públicos, está desafiando a los gobiernos a mejorar la asignación de los recursos públicos y evaluar de manera permanente el resultado de sus políticas. De ahí que este modelo de gestión pública ponga un énfasis especial en una visión más estratégica del gobierno que garantice buenos resultados, en términos de eficiencia, eficacia y calidad del servicio (OCDE, 1997).

3 TENDENCIAS DEL GASTO PÚBLICO EN MÉXICO

A pesar de los efectos inflacionarios atribuidos a las crisis fiscales de los gobiernos y las reformas estructurales que le siguieron, el gasto público en México ha estado asociado al impulso del desarrollo económico y social de nuestro país. El gasto público desde la etapa posrevolucionaria inició con una proporción muy modesta del 5.6% del Producto Interno Bruto, hasta los años 1960 con 12.6% y los 1970 con 24.6%, en donde se impulsó de manera importante la industrialización a través de empresas públicas y la construcción de infraestructura física. En 1980 alcanzó un máximo de 41.6% del PIB, lo cual no fue suficiente para hacer frente a todos los compromisos de política social y de endeudamiento.

Posteriormente a partir de la crisis fiscal y la privatización de las empresas públicas se redujo a niveles del 23%, en donde se ha mantenido debido a la implementación de los esquemas de reformas estructurales, entre las que destaca el redimensionamiento del Sector Público Mexicano y el combate a la inflación promovidas por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (AYALA, 2001). En lo que se refiere a la composición del gasto público, en su clasificación económica, destaca el incremento del Gasto Corriente señalado en diversos análisis como gasto improductivo, en contraste con el bajo crecimiento del Gasto en Inversión o gasto productivo orientado a desarrollar la infraestructura que requieren los procesos productivos y de servicios del país.

En lo Gráfico 1, se puede observar la proporción del Gasto Programable que se destina a Gasto Corriente y a Gasto de Inversión.

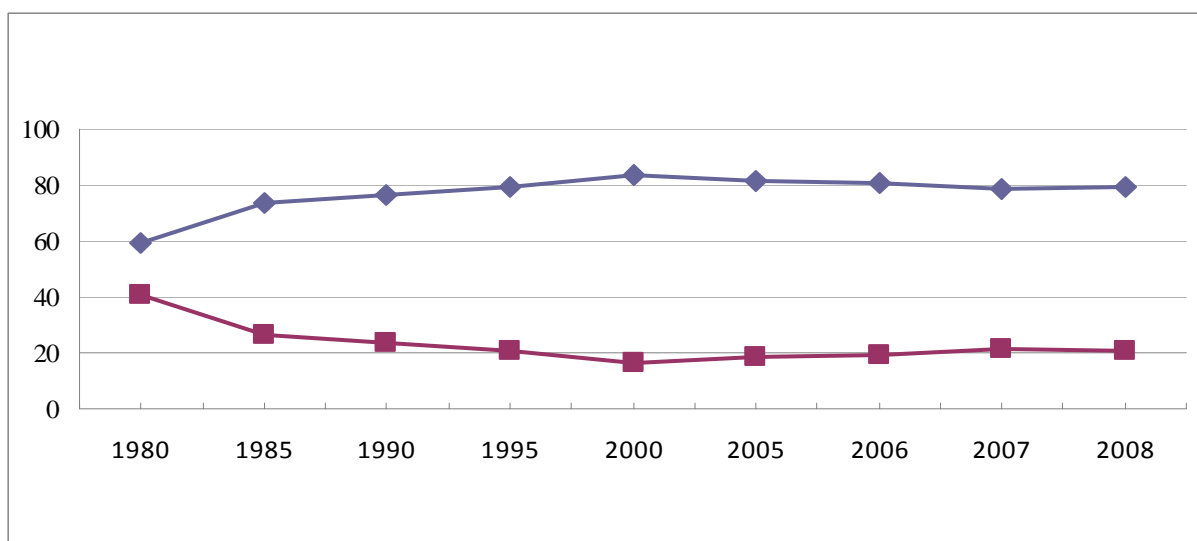


Gráfico 1 - Gasto Corriente y Gasto de Inversión del gobierno federal como proporción del Gasto Programable

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas H. Cámara Diputados.

El primero se refiere a los recursos proyectados y comprometidos en los distintos programas del gobierno federal y en el que participan los gobiernos estatales y municipales a través del gasto desconcentrado como la salud, educación y seguridad pública. A partir de 1998 el gasto corriente rebasó el 81% de todo el gasto programable y la inversión tendió a reducirse por abajo del 19% que tenía en ese mismo año, lo cual muestra que el crecimiento de los gastos de operación del gobierno fueron mayores que lo destinado a las actividades estratégicas del desarrollo nacional orientadas a promover un mayor bienestar de la población.

Por otra parte, aún cuando se considere que el gasto público destinado a funciones de desarrollo social se incrementó de 56% en 2003 a 68.7% en 2008 del total del Gasto Programable, ello no da cuenta de la calidad de este gasto, es decir, de la eficiencia y eficacia

que tuvieron estos recursos para mejorar los rubros básicos en materia de seguridad social, desarrollo regional, salud y educación. Como referencia, la propuesta del paquete económico discutido en el Congreso para el año 2010 consideró un monto de 3 billones 176 mil 332 millones de pesos, de los cuales el 90.52 % se destinó a Gasto Primario y el restante 9.48% a cubrir gastos, comisiones e intereses derivados de la deuda pública del país, lo que se llama presupuestalmente, costo financiero de la deuda (PRESUPUESTO, 2010, Art. 2).

De acuerdo a su contraparte la Ley de Ingresos, el 41.2% de este gasto se cubre con ingresos provenientes de impuestos, el 12% con endeudamiento, 18% por Derechos de Hidrocarburos, el 25% por ingresos de Organismos y Empresas en donde destaca Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad y el restante con otros ingresos clasificados como Productos y Aprovechamientos (Ley Ingresos 2010 Art. 1) De acuerdo al IV Informe del Gobierno Federal (Cap. 2.1), la deuda total del Sector Público Federal equivale al 30.2% de su Producto Interno Bruto en el año 2010 de los cuales 95,065.7 Millones de Dólares es deuda externa.

Es particularmente compleja la evaluación del impacto de la aplicación de los recursos públicos sobre todo si se toma en cuenta que el proceso presupuestario mexicano no está orientado a evaluar resultados en términos de la metodología que presenta la OCDE (PERRIN, 2002) la cual hace una distinción entre Productos y Resultados. Los primeros están relacionados con bienes y servicios producidos por el sector público para los ciudadanos, empresas o bien otras agencias gubernamentales. En cambio los resultados están vinculados con los impactos o consecuencias que los productos tienen para la comunidad, es en este sentido que la calidad del gasto busca evidenciar esta relación.

Entre las recomendaciones más significativas del Banco Mundial (WORLD BANK, 2002) al proceso presupuestario mexicano para mejorar esta relación de impacto entre productos y resultados se consideran las siguientes:

- a) vincular las prioridades nacionales del sexenio con la presupuestación anual el cual incluye los proyectos específicos que corresponden a los objetivos de corto plazo del plan;
- b) revisar el desempeño de los indicadores de tal forma que reflejen mejor la relación entre la presupuestación sectorial y las proyecciones multianuales;
- c) mejorar la transparencia a través de reportes financieros más detallados y una guía del presupuesto que sea ampliamente difundida entre la ciudadanía;
- d) buscar gradualmente que las reformas institucionales vinculen la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con el resto del gobierno.

4 PRINCIPALES REFORMAS PRESUPUESTALES EN MEXICO

4.1 Presupuesto Tradicional o por Objeto Específico de Gasto (1930 -1976)

Uno de los rasgos principales de este presupuesto surgido a finales del siglo XIX y principios del XX, es la determinación de los techos de las partidas presupuestales lo cual aseguraba que las dependencias no gastaran por arriba de lo asignado. Este mecanismo, más que preocuparse por la eficiencia de los programas, busca el control de los recursos, lo cual lo convierte en un instrumento administrativo-contable que da cuenta en qué se gastan los recursos públicos más que informar sobre los resultados logrados. Además de la falta de vinculación del presupuesto con la planeación de largo y mediano plazo. (Guerrero y Valdés 2000: 12-13) y (Ayala 2001: 171-172).

4.2 Presupuesto por Programa (1977 en adelante)

Es el resultado de una reforma administrativa cuyo objetivo era la reestructuración del aparato gubernamental, vinculando los gastos con los resultados. Este presupuesto ordena las actividades en función de programas, objetivos y metas fijados anualmente. Permite vincular los objetivos de largo plazo del Plan Nacional de Desarrollo (PND) con los de corto plazo a través de los Programas Operativos Anuales (POAS). El objetivo es vincular los gastos realizados con los resultados esperados (GUERRERO y VALDÉS, 2000; AYALA, 2001).

4.3 Modernización administrativa y presupuestaria (1995 a la fecha)

El Programa de Modernización Administrativa 1995-2000 señala en su diagnóstico la necesidad de pasar de una evaluación con base a los niveles de gasto autorizado, a una medición de la contribución del gasto público al logro de los objetivos a los que se destina. Es decir, a la disciplina fiscal habría que incorporarle criterios de eficiencia y efectividad para cumplir con las expectativas de la población. Con la finalidad de lograr este objetivo más amplio se diseñó la llamada Nueva Estructura Programática (NEP) la cual clasifica el gasto público en Grupo Funcional (GF), Funciones (F), Subfunciones (SF), Programas Sectoriales y Programas Especiales (PG), Actividades Institucionales (AI) y Proyectos (AP), Unidades Responsables (UR), Actividades Prioritarias (AP).

Cada año la Secretaría de Hacienda y Crédito Público define la Estructura Programática que se va a utilizar en el Presupuesto correspondiente y se las da a conocer a las diferentes Dependencias y Entidades, por lo cual estas pueden cambiar de un año a otro. A su vez la NEP está vinculada al Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) que pretende ser un esquema eficaz para la toma de decisiones presupuestarias considerando la información sobre el diseño, pertinencia, estrategia, operación y resultados de las políticas y programas públicos tomando como referente el beneficio y satisfacción de la sociedad (LFPRH, Art. 27).

El Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 2008-2012, considera entre sus objetivos mejorar la asignación y ejecución del gasto mediante la evaluación por resultados, mayor transparencia y rendición de cuentas, incluyendo la implementación del sistema de evaluación de los programas de gasto.

Contribuye también a medir los resultados del gasto público, la Metodología del Marco Lógico (MML), conocida también como Matriz de Indicadores, utilizada cada vez más por Agencias Internacionales y Gobiernos. Es una herramienta de administración de programas y proyectos que como esquema lógico puede ser utilizado en la etapa de diseño, ejecución y evaluación. Se estructura a través de una Matriz de Indicadores con cuatro filas y cuatro columnas. En las filas se ubica el Fin u Objetivo Estratégico, el Propósito o población beneficiaria, los Componentes o productos que el programa entrega al beneficiario, y las Actividades o acciones que se deben realizar para lograr el fin que persigue el proyecto o programa analizado. Por el lado de las columnas está el Resumen Narrativo de los Objetivos, los Indicadores para medir el avance, Medios de Verificación o fuentes de información que sustentan los resultados, finalmente los Supuestos que son factores externos que implican riesgo. Se espera que la elaboración de esta Matriz de Indicadores en los programas presupuestarios permita avanzar hacia un Presupuesto basado en Resultados (PbR) y fortalecer el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) indicado anteriormente. Esta metodología actualmente se está implementando a nivel del Gobierno Federal, los Estados y Municipios todavía no tienen esta obligación.

La Armonización Contable. La Ley General de Contabilidad Gubernamental que entró en vigor el 1º. de Enero de 2009 creó el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) para coordinar el proceso de armonización contable en todo el país, mediante la emisión de normas contables y lineamientos para la generación de información financiera que

aplicarán en calidad de observancia obligatoria para los siguientes sujetos: los Tres Poderes de la Federación, Estados y los Ayuntamientos de sus Municipios, Administración pública Paraestatal Federal, Estatal y Municipal, Organismos Autónomos Federales y Estatales, así como el Distrito Federal. El objetivo es estandarizar la información que deben tener los principales informes de rendición de cuentas para facilitar la fiscalización e incrementar la transparencia con registros contables comparables y contribuir a la evaluación del gasto público. El organismo coordinador tiene hasta finales del 2010 para emitir los lineamientos, normas y metodología y los sujetos obligados tienen 2011 y 2012 para implementarlos.

5 EL PROCESO PRESUPUESTARIO EN MÉXICO

A continuación (Figura 1) se describe de manera esquemática el proceso presupuestario que se sigue en México, el cual forma parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática. La coordinación se lleva a cabo por parte del gobierno federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). En este esquema tiene lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas, aunque como se verá en la parte correspondiente a la transparencia, la participación social no ha sido todavía una realidad. En los diferentes ciclos presupuestarios que se identifican en un año fiscal, participan diversas agencias de la Administración Pública federal, estatal y municipal, además de otras que representan el Poder Legislativo y el Judicial.

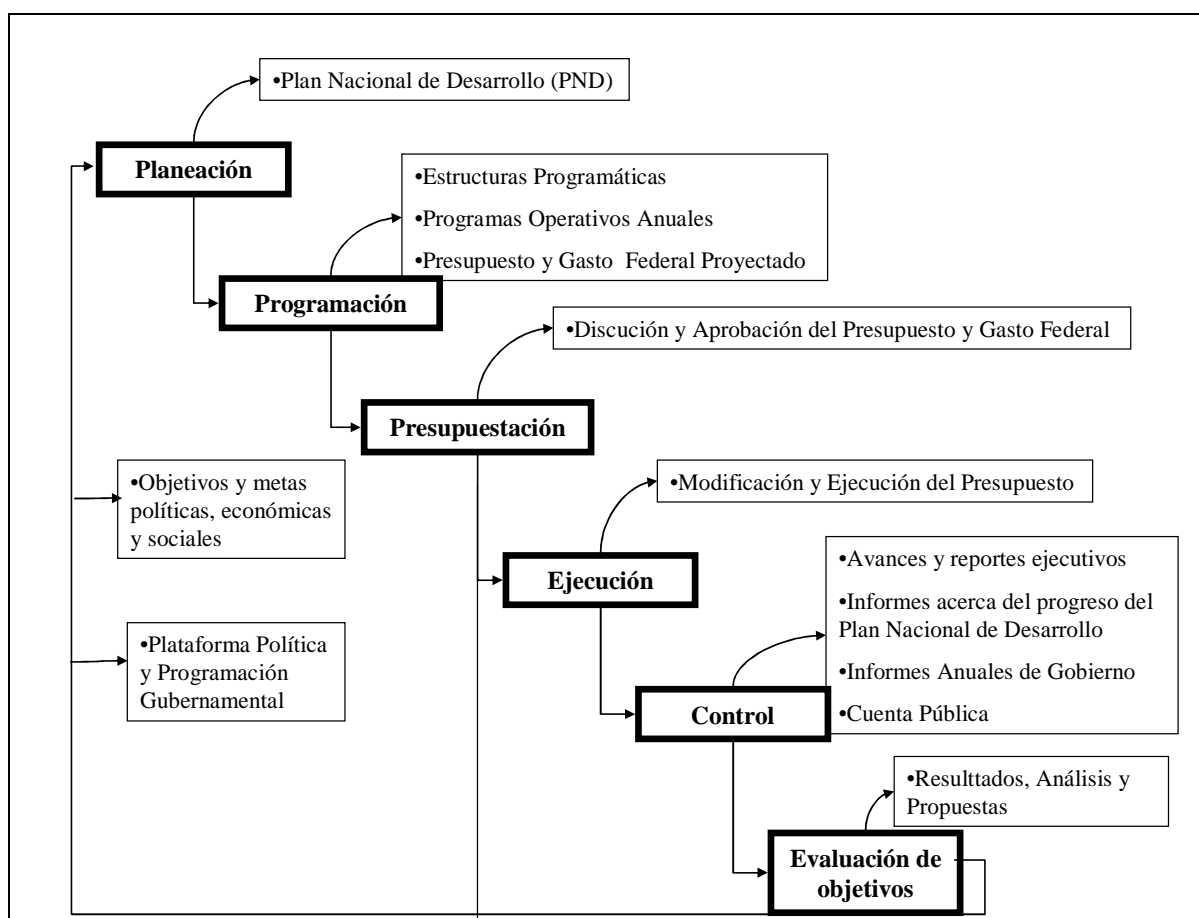


Figura 1 - Proceso de planeación, programación y presupuestación en México

Fuente: Shcp y Oficina de la Presidencia.

5.1 La Planeación

Como se puede observar, en la Figura 1, el proceso presupuestario parte de lo general a lo particular, de los grandes objetivos y metas de política económica nacionales a los programas sectoriales e institucionales que se traducen en programas operativos anuales y que reflejan a su vez los objetivos y metas de cada agencia en particular. La fase de la planeación básicamente consiste en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas derivados de éste.

La Constitución establece el desarrollo, aprobación y publicación de un Plan Nacional de desarrollo durante el período de seis meses de la entrada en funciones del Presidente de la República. Su ámbito de aplicación no debe exceder el periodo constitucional del Poder Ejecutivo Federal (seis años), aunque se pueden incluir consideraciones a largo plazo y distintas proyecciones. El plan debe identificar programas sectoriales, institucionales, regionales y programas especiales, los cuales deben ser congruentes con el Plan en lo general. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público coordina la integración del Plan Nacional de Desarrollo tomando en cuenta las propuestas de diversas entidades federativas y agencias, así como las declaraciones formuladas por los grupos sociales y las comunidades indígenas.

Como una medida para llevar a cabo sus actividades de planificación, el Poder Ejecutivo Federal, las Secretarías de Estado, los gobiernos estatales y municipales, buscan fomentar la integración de la planificación municipal y federal y su conformidad con el Plan Nacional, así como a fomentar la participación en la planificación de las actividades de los diversos sectores de la sociedad. Los capítulos dos y cuatro de la Ley de Planeación describen el Sistema de Planeación Democrático, el cual es obligatorio en el país. Véase también la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5.2 Programación

La Nueva Estructura Programática (NEP) se implantó en 1998 con el objeto de tener una clasificación de actividades vinculando objetivos, estrategias, organizaciones, unidades responsables y acciones con los resultados alcanzados. Lo anterior combinado con el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) permite una medición más precisa de los resultados a través de indicadores. Aún que los resultados por lo general no siempre son los que se esperan cuando se introducen este tipo de cambios, ahora la Administración Pública Central cuenta con esta herramienta que permite monitorear los diferentes programas y conocer su impacto.

La referencia fundamental para la elaboración de esta fase es el marco macroeconómico contenido en los Criterios de Política Económica así como las políticas mismas del Plan Nacional de Desarrollo y sus Programas, complementados con el programa financiero del sector público elaborado por la SHCP, además de los contratos y convenios de coordinación con entidades federativas, sector social y sector privado (Art. 25 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria). Tomando este marco en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial como referencia, cada proyecto debe contener los elementos siguientes:

- a) categorías, incluyendo las funciones, sub-funciones, programas, actividad institucional, proyecto y entidad federal;
- b) misión, objetivos, metas en términos de resultados medibles, y la organización;
- c) responsable, con sus correspondientes resultados anuales;
- d) los resultados deben ser medibles en forma de una índice, medida de cuota, o fórmula que permita medir lo que se destina durante el año, expresado en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equipamiento.

Estas medidas sirven de base para el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

5.3 Presupuesto

El proceso de discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación comienza cuando el Poder Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, envía la propuesta de presupuesto a la Cámara de Diputados. De acuerdo con el art. 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dicha propuesta se debe realizar a más tardar el 8 de septiembre. La Cámara de Diputados deberá aprobar dicho presupuesto a más tardar el 31 de Octubre. El presupuesto está dividido en dos partes, por un lado La Ley de Ingresos de la Federación, que regula a los ingresos públicos, la cual es discutida por parte de la Cámara de Diputados y por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, mientras que el Presupuesto de Egresos de la Federación que regula el gasto público, corresponde su discusión exclusivamente a la Cámara de Diputados. La Cámara de Diputados está integrada por 500 diputados repartidos en 7 partidos de los cuales el que más representación tiene alcanza el 47% el que le sigue tiene 28% y el tercero con 14%.

5.4 Implementación

En México el ciclo presupuestal o año fiscal comienza el 01 de enero y termina el 31 de diciembre. Dentro de los tres días laborables posteriores a que la Cámara de Diputados ha pasado la resolución de presupuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como el agente coordinador autorizado por el art. 61 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, comunica los requerimientos que las entidades federativa y las secretarías en el desarrollo del calendario presupuestal, que se convierte en las bases para el control y seguimiento para la implementación de los programas presupuestados de una manera oportuna. Los secretarios de estado y de las entidades responsables de que el gasto público se utilice para cumplir las metas y objetivos previstos por los programas autorizados. También es posible que las secretarías puedan celebrar convenios con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para establecer compromisos de resultados y medidas presupuestarias que conducirían a un gasto público más eficiente y eficaz, así como una mejora en la contabilidad.

5.5 Evaluación

Una de las medidas para la evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas establecido en los planes y programas de las autoridades federales, estatales y municipales, como un conjunto de medidas que conforman al sistema. Esos rubros de implementación pueden ser estratégicos o de gestión, y pueden ser cuantitativo o cualitativo, pero con ellos se establece un parámetro para medir el progreso hacia el logro de los objetivos y metas que correspondan a los índices, medidas, cuotas y formulas sobre un análisis anual. Estas medidas proveen información sobre el alcance impacto económico y social, calidad o satisfacción de los usuarios y la equidad sobre el impacto de la distribución entre los diferentes grupos sociales.

La auditoría del gastos público puede ser financiera, operacional, de los resultados de los programas, o legal. Un programa de auditoría se hará del conocimiento de las secretarías y entidades dentro de los primeros 90 días de la autorización del gasto y se realizara en virtud de una orden escrita por un órgano autorizado, estableciéndose el nombre del auditor, el funcionaria a quien la auditoría está dirigida, y el período de la auditoría, entre otros conceptos (305-12. Reglamento de la Ley de Presupuesto).

El proceso presupuestal es una actividad que se desarrolla prácticamente durante todo el año ya que todavía no termina un presupuesto cuando ya se tienen que iniciar las actividades del siguiente. A continuación se presenta un calendario en donde se registran las entregas y dictaminaciones de los documentos más importantes (Cuadro 1).

Actividades	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic
1 El Ejecutivo Federal enviará al Congreso de la Unión:	1								
1.1 Principales objetivos de la Ley de Ingresos y Egresos para el siguiente año									
1.2 Escenario macroeconómico siguiente año									
1.3 Escenarios sobre el monto y deficit o superavit presupuestal									
1.4 Enumeración de Programas prioritarios y sus montos									
2 El Ejecutivo Federal remite a la Camara de Diputados:			30						
2.1 la Estructura Programática a emplearse en el Presupuesto de Egresos									
2.1 Informe del avance físico y financiero de los programas y proyectos del presupuesto vigente									
3 El Ejecutivo Federal enviará al Congreso de la Unión:						8			
3.1 Criterios Generales de Política Económica incluyendo la estimación del precio del petroleo									
3.2 Iniciativa de Ley de Ingresos (reformas fiscales)									
3.3 Proyecto de Presupuesto de Egresos									
4 Aprobación de la Ley de Ingresos por la Cámara de Diputados							20		
5 Aprobación de la Ley de Ingresos por la Cámara de Senadores							31		
6 Aprobación del Presupuesto de Egresos por la Cámara de Diputados								15	
7 Publicación de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos en el Diario Oficial de la Federación									6

Cuadro 1 - Calendario de actividades del proceso presupuestario en México

Fuente: México. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Cap. III, D.O.F 30-03-2006. Actualización D.O.F. 01-10-2007.

Nota: los números significan la fecha límite (1 de Abril, 30 Junio, 8 Septiembre, 20 y 31 de Octubre, 15 de Noviembre y 6 de Diciembre).

6 LA TRANSPARENCIA PRESUPUESTAL EN MÉXICO

Una nueva etapa de acciones a favor de la transparencia dan inicio recientemente en México en el año 2003 con la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual obliga a las dependencias y entidades del gobierno federal a ofrecer al público en general, la información sobre sus recursos y su desempeño. De ahí que prácticamente todos los gobiernos estatales y algunos municipales, sobre todo los urbanos, cuentan con una página Web en la cual dan a conocer información financiera sobre su marco regulatorio, programático presupuestal, además de estadísticas, informes y reportes, para cumplir con la rendición de cuentas que exige esta Ley.

Esta información se puede consultar en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, art. 7, fracciones I-XVII, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de Junio de 2002. En materia de finanzas públicas la Ley de Transparencia exige la publicación de la siguiente información: a) estructura orgánica; b) las facultades de cada unidad administrativa; c) el directorio de servidores públicos; d) remuneración mensual incluyendo compensaciones; e) domicilio y dirección electrónica; f) metas y objetivos de las unidades y sus programas operativos; g) servicios que ofrecen; h) trámites, requisitos y formatos; i) presupuesto y su ejecución; j) concesiones y permisos; k) contratos (objeto, monto,

contratista, plazo); l) marco normativo; m) informes por disposición legal; n) mecanismos de participación ciudadana; o) estadística u otra de mayor interés para la población.

Sin embargo, algunos estudios recientes sobre la transparencia de las finanzas públicas de las entidades federativas de México, muestran que 9 de los 32 Estados no cumplen con el mínimo exigido por estas disposiciones legales (SOUR-VARGAS, 2007). Así también, la calidad de la información en cuanto a nivel de detalle y actualización, es muy variable, por lo que es difícil pensar que un ciudadano pueda evaluar el impacto de las acciones de los responsables. Es todavía más insuficiente la información si se pretende hacer un seguimiento con indicadores en periodos de tiempo de mediano y largo plazo debido a las diversas metodologías y formas de presentación de la información. De ahí la importancia de mejorar este esfuerzo mínimo que exige la Ley y transitar hacia un sistema que proporcione una información actualizada, uniforme, detallada y comprensible para cualquier usuario, además de ofrecer mecanismos efectivos de participación ciudadana.

Otro indicador importante sobre la transparencia de las finanzas públicas es el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (MARIN, 2009), el cual muestra que el nivel general de transparencia de una muestra de 12 países latinoamericanos solamente Costa Rica alcanzó el mínimo aceptable de 69 el resto, con excepción de Perú, se ubicó por debajo de los 50 puntos en 2009. El Cuadro 2 muestra las variables que se evaluaron y los resultados obtenidos a través de las encuestas de percepción aplicadas a cuatro grupos de expertos y usuarios de la información presupuestaria: legisladores, académicos, medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil.

Las principales recomendaciones formuladas por los autores de este trabajo a la situación de las finanzas públicas en México, se ubican en las siguientes tres áreas: la participación ciudadana (11% en 2005 y 5% en 2009), responsabilidad de niveles de gobierno (23% en 2005 y 13% en 2009) y evaluación de la contraloría interna (17% en 2005 y 11% en 2009).

Participación ciudadana. Se sugiera diseñar nuevos mecanismos para que la población pueda participar a través de las dependencias encargadas de la planeación regional, mediante audiencias en el Congreso de la Unión, organizaciones educativas y en general de la sociedad civil.

Responsabilidad de niveles de gobierno. Resalta la alta dependencia que tienen los estados en la política fiscal a nivel federal, por lo que se sugiere, repensar el marco de las responsabilidades tributarias altamente centralizadas, transparentar la asignación de recursos adicionales, simplificar los fondos de transferencias federales y diseñar un esquema de descentralización que reconozca y atienda las diferencias entre las entidades federativas.

Evaluación de la contraloría interna. Mayores atribuciones para sancionar a los servidores públicos que incurran en violaciones a la Ley. Además de reformar la normatividad para que sea precisamente esta Secretaría un ejemplo de rendición de cuentas y así regresar la confianza del ciudadano generando mecanismos de consulta para promover su participación.

Dentro de las áreas mejor evaluadas destacan, la información sobre criterios macroeconómicos con 54% en 2005 y 48% 2009; las atribuciones y participaciones del Poder Legislativo con 52% en 2005 y 37% en 2009; y las capacidades del órgano de control externo con 36% en 2005 y 34% en 2009.

En el caso de las premisas económicas que toma en cuenta el presupuesto destaca el comportamiento de la economía norteamericana y el precio internacional de los precios del petróleo ya que son factores que afectan de manera importante el crecimiento del Producto Interno Bruto y con ello el nivel de recaudación. El control externo refleja la confianza que ha generado las acciones de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en materia de fiscalización, sin embargo requiere mayores atribuciones, presupuesto y un plan de

fiscalización a mediano y largo plazo, según las recomendaciones de este documento. El rol del Poder Legislativo con la nueva recomposición del Congreso ha sido más importante cada vez, sin embargo, es importante que se convierta en un verdadero promotor de la participación ciudadana haciendo una mayor difusión de la información presupuestal.

Variables	Atributos	2005	2007	2009
Participación ciudadana en el presupuesto	¿Existen mecanismos para incorporar la opinión de la población en la fase de formulación, aprobación y ejercicio del presupuesto? ¿Se refleja esta opinión en cambios concretos en el presupuesto?	11*	10*	5*
Atribuciones y participación del legislativo en el presupuesto	Suficientes atribuciones para modificar el presupuesto, tiempo suficiente para la discusión y aprobación, existe debate, tiene información para evaluar los programas del presupuesto	52	40	37
Información sobre criterios macroeconómicos en el presupuesto	Se aplican estos criterios y son confiables las proyecciones	54	48	48
Cambios en el presupuesto	Participación del legislativo en cambios sustanciales	27	14	21
Asignación del presupuesto	Se hace con criterios públicos, es inercial, se basa en el PND, se apega a lo estrictamente aprobado, se basa en una evaluación del desempeño de los programas	27	21	16
Fiscalización del presupuesto	Se fiscaliza a las Empresas Paraestatales, Organismos Descentralizados, Gasto Federal para Defensa, contratación de Deuda Externa.	32	31	23
Evaluación de la contraloría interna	Es confiable	27	17	11
Capacidad de los órganos de control externo	Es confiable, combate la corrupción, tiene capacidad fiscalizadora del gasto, verifica el cumplimiento de metas	36	43	34
Rendición de cuentas y control sobre funcionarios públicos	El Ejecutivo Federal emite reportes sobre: cumplimiento de metas de programas, ingresos y egresos, organismo descentralizado	27	22	18
Control sobre funcionarios públicos	Se conoce el salario de los funcionarios públicos, sus prestaciones, enriquecimientos ilícitos, se penaliza a los culpables, se detecta el mal uso del presupuesto.	20	22	16
Responsabilidad de niveles de gobierno	División clara de responsabilidades presupuestarias entre niveles de gobierno	32	23	13
Información sobre deuda federal	Se publica montode deuda, plazos y obligaciones futuros del gobierno	29	27	25
Calidad de la información y estadística en general	Las instituciones nacionales producen datos verídicos, el nivel de agregación es general, aunque también detallado.	41	32	31
Oportunidad de la información del presupuesto	Se publica oportunamente la información sobre la formulación, aprobación, ejecución y control del presupuesto	24	27	21
Ley de transparencia y acceso a la información	Información presupuestal oportuna y orientada a evaluar programas	ND	37	25
Promedio general		54	50	48

Cuadro 2 - Índice de transparencia presupuestaria en México 2005, 2007 y 2009

Fuente: Marin (2009).

* Respuestas positivas (escala 1 a 10 porcentajes).

7 CONCLUSIONES

Las reformas registradas en materia presupuestal reflejan la preocupación por hacer cada vez más eficiente la asignación de recursos mediante un sistema de seguimiento y evaluación del gasto público presupuestal. Destaca la incorporación del Sistema de Evaluación del Desempeño, la Metodología del Marco Lógico que busca medir los resultados y el impacto del gasto público mediante indicadores asociados a los objetivos y metas de cada programa o proyecto. Este esfuerzo no siempre se traducen en una mayor transparencia y buenos resultados en la asignación del gasto público, lo que plantea la necesidad de continuar avanzando hacia una metodología orientada a los resultados de la presupuestación.

Un nuevo elemento que aparece en el escenario presupuestal mexicano y que podría contribuir a una mayor transparencia y evaluación en esta materia, es la armonización contable iniciada en México en el año 2009 y que deberá implementarse en todo el país en 2011 y 2012. Seguramente no será fácil el cabal cumplimiento de los compromisos y calendarios aprobados ya que la cobertura es amplia y hay también un número importante de actores involucrados.

Las tres áreas críticas que señala el Índice de Transparencia aquí considerado muestran la necesidad de avanzar en aspectos claves, como la creación de mecanismos de consulta y evaluación por parte de las organizaciones de la sociedad civil. El diseño de un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria que promueva la corresponsabilidad presupuestaria de los tres niveles de gobierno y la generación de la confianza en los órganos de control interno. Mientras no se retomen estos aspectos en el diseño y herramientas del proceso presupuestario los resultados no reflejarán los buenos propósitos de estas reformas implementadas.

Una de las etapas más complejas del proceso presupuestal es el dictamen que hace la Cámara de Diputados ya que influye el estado del medio ambiente social, político y económico que priva en esas fechas, así como la composición misma del Congreso en la cual ninguno de los tres Partidos Políticos tiene mayoría absoluta. De ahí la práctica de hacer negociaciones y votar el presupuesto bajo acuerdos y alianzas, anteponiendo los intereses partidarios a la representación popular en detrimento de las prioridades nacionales.

REFERENCIAS

- AYALA, E. José. **Economía del sector publico mexicano**. México: Facultad de Economía, UNAM, 2001.
- BARZELAY, Michael. **Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública**. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.
- BLONDAL, Jon. Budget reform in OECD members countries: common trends. **OECD, Journal of Budgeting**, v. 2, n. 4, 2003.
- CHAN, James L. Models of public budgeting and accounting reform. **OECD, Journal of Budgeting**, v. 2, Supplement 1, 2002.
- CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (CLAD). **Una nueva gestión pública para America Latina**. Venezuela, 1998.
- MARTNER, Ricardo. Planificar y presupuestar en America Latina. **Ilpes-Cepal. Serie Seminarios y Conferencias**, Santiago de Chile, n. 51, 2008.
- MARIN, A. Jose Ma. (Coord.). **Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2009 (una comparación de 12 países)**. Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C., 2009.

MÉXICO. **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)**. Vigencia: D.O.F. 28-05-1996.

MÉXICO. **Ley de Planeación**. Vigencia: D.O.F 5-01-1983. Actualización D.O.F. 13-06-2003.

MÉXICO. **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental**. Vigencia: D.O.F. 11-06-2002. Actualización: D.O.F. 06-06-2006.

MÉXICO. **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental**. Vigencia: D.O.F 11-06-2002. Actualización: D.O.F. 06-06-2006.

MÉXICO. **Ley de Coordinación Fiscal (LCF)**. Vigencia: D.O.F. 27-12-1978. Actualización D.O.F 21-12-2007.

MÉXICO. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. Vigencia: D.O.F. 05-02-1917. Actualización 5 - D.O.F 13-11-2007.

MEXICO. **Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (Pronafide) 2008-2012**. Vigencia: D.O.F. 25-06-2008.

MÉXICO. **Ley General de Contabilidad Gubernamental**. Vigencia: D.O.F. 31-12-2008.

MÉXICO. **Ley de Ingresos de la Federación, para el Ejercicio Fiscal 2010**, 2010

MÉXICO. **Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010**, 2010.

MÉXICO. Gobierno Federal. **IV Informe de Gobierno**, 2010.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE). **La transformación de la gestión pública: las reformas de los países de la OCDE**. Ministerio de Administraciones Públicas (MAP), España, 1997.

PERRIN, Burt. **Implementing the vision: addressing challenges to results-focused management and budgeting**. OCDE-Paris, 2002.

SOUR-VARGAS, Laura. Evaluando al gobierno electrónico: avances en la transparencia de las finanzas públicas estatales. **Revista Economía Sociedad y Territorio**, v. 6, n. 23, Enero/Abril, 2007.

WORLD BANK. **México, public expenditure review**, v. 2, Main Report, Aug., 2002.